

DFG Projekt Multinationale Unternehmen, regionale Governance und Humanressourcen

Management Summary (Stand Januar 2015)

Dr. Anne Tempel

Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf, Lehrstuhl für BWL, insb. Organisation und Personal, Universitätsstraße 1, D – 40225 Düsseldorf, E-Mail: anne.tempel@hhu.de

Univ.-Prof. Dr. Stefan Süß

Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf, Lehrstuhl für BWL, insb. Organisation und Personal, Universitätsstraße 1, D – 40225 Düsseldorf, E-Mail: stefan.suess@hhu.de

Hintergrund, Fokus und Vorgehen der Studie

Im Zuge der Globalisierung hat sich der Wettbewerb um die Gewinnung und den Erhalt von Investitionen durch ausländische Unternehmen zunehmend von der nationalen auf die regionale Ebene verlagert. Regionale Faktoren wie Marktzugang, Infrastruktur, Verfügbarkeit von Arbeitskräften, aber auch die Anwerbungs- und Bestandspflegeaktivitäten von regionalen Governanceakteuren beeinflussen die Entscheidungen von ausländischen Unternehmen in eine Region zu investieren. Wissenschaftliche Studien über die Anwerbung und Bestandspflege von ausländischen Unternehmen durch regionale Governanceakteure fokussierten bislang vor allem Großbritannien. Dort haben ausländische Direktinvestitionen traditionell eine wichtige Rolle bei der regionalen Wirtschaftsentwicklung gespielt und die Kompetenzen für die Anwerbung und Bestandspflege von ausländischen Unternehmen haben in den letzten Jahren zwischen zentralen, regionalen und lokalen Akteuren oszilliert. Dagegen hat sich die Forschung in Deutschland bislang kaum mit dem Thema auseinandergesetzt.

Das Forschungsprojekt beschäftigt sich mit Anwerbungs- und Bestandspflegeaktivitäten, die regionale Governanceakteure in der Region Düsseldorf/Mittlerer Niederrhein unternehmen, um ausländische Unternehmen zu gewinnen und langfristig in die regionale Wirtschaft einzubinden. Parallelprojekte liefen in Thüringen und in je zwei Regionen in Großbritannien, Irland und Spanien.

Zwei Aspekte standen bei dem Forschungsprojekt im Vordergrund:

- die Analyse der jeweiligen Rollen und Ressourcen der regionalen Governanceakteure und der Interaktionspraktiken zwischen den Akteuren (die sog. „institutionelle Kapazität“ von regionalen Akteuren) bei der Anwerbung und Bestandspflege von ausländischen Unternehmen
- die Untersuchung, wann und warum bereits ansässige ausländische Unternehmen mit regionalen Governanceakteuren interagieren und welche Bedeutung diese Interaktion für die Weiterentwicklung der Unternehmen hat

Es wurde auf ein qualitatives Forschungsdesign zurückgegriffen, da es sich besonders zur Erschließung wenig erforschter Untersuchungsgegenstände eignet. Folglich wurden Experteninterviews mit 40 Vertretern von Ministerien, Wirtschaftsförderungsgesellschaften auf verschiedenen Ebenen, Industrie- und Handelskammern, Agenturen für Arbeit und ausländischen Unternehmen geführt. Der theoretische Bezugsrahmen der Studie basiert vor allem auf Erkenntnissen der Wirtschaftsgeographie und des internationalen Managements.

Hauptergebnisse der Studie

a) Die institutionelle Kapazität von regionalen Governanceakteuren in der Region Düsseldorf/Mittlerer Niederrhein bei der Anwerbung und Bestandspflege von ausländischen Unternehmen

Bei der Anwerbung von ausländischen Unternehmen spielen die Wirtschaftsförderungsgesellschaften als „Gesicht des Staates“ auf verschiedenen Ebenen eine Schlüsselrolle für den Investor, Vermittler zwischen den Interessen und Vorstellungen der Investoren auf der einen und der Politik und Verwaltung auf der anderen Seite, Moderator des Akquisitions- und Ansiedlungsprozesses, und Broker zu anderen regionalen Akteuren.

Die Ressourcen für die Gewinnung von ausländischen Investitionen sind auf verschiedene Ebenen der Wirtschaftsförderung verteilt: Bei der NRW.Invest auf Landesebene bestehen vor allem das Netzwerk von Büros und Kontakten in den Quellenländern und Expertenwissen im Umgang mit Investoren aus unterschiedlichen Herkunftsländern und bei den kommunalen Wirtschaftsförderern primär der Zugang zur kommunalen Politik und zur Verwaltung sowie das Expertenwissen um und den Zugang zu Flächen.

Das Fehlen von Weisungsbefugnissen auf Landesebene verlangt ein intensives Schnittstellenmanagement zwischen den verschiedenen Ebenen der Wirtschaftsförderung, um die Ressourcen zusammenzubringen und eine partnerschaftliche Zusammenarbeit zu gewährleisten. Das zeigt sich vor allem:

- in konkreten Anwerbungsprojekten zwischen der NRW.Invest und den kommunalen Wirtschaftsförderern, um die Vertraulichkeitsanforderungen der Investoren mit dem Informationsbedarf der Kommunen zu vereinbaren und den Informationsfluss über die verschiedenen Phasen der Anwerbungsprojekte sicherzustellen
- über konkrete Projekte hinaus bei der Förderung des Austauschs und der Professionalität der Wirtschaftsförderungsarbeit u.a. durch das Weiterbildungsprogramm der NRW.Invest und der Verbände der Wirtschaftsförderung
- im Bereich Standortmarketing bei der Setzung von Themenschwerpunkten und geographischem Zuschnitt
- bei Verhandlungen über die Verteilung der Wirtschaftsförderungsaufgaben zwischen Kreisen und kreisangehörigen Städten, um Doppelarbeit zu vermeiden und Netzwerke für die Anwerbung von Investitionen effektiv zu nutzen

Die Studie identifiziert drei Kernherausforderungen für das Schnittstellenmanagement: (1) die Heterogenität der kommunalen Wirtschaftsförderung hinsichtlich der Charakteristika „Größe“ und „Ressourcenausstattung“, „Organisationsformen“ (Amt/GmbH/Public-Private-Partnership), „Erfahrung und Expertise im Umgang mit ausländischen Unternehmen“, (2) die Beziehungen zwischen den Kommunen, die gleichzeitig durch Konkurrenz und Kooperationsbedarf geprägt sind, und (3) die Vertraulichkeit und Sensitivität der Investitionspläne von Unternehmen.

Ansätze für eine regionale Bündelung von Ressourcen sind in verschiedenen Formen vorhanden, z.B. im Standortmarketing der Region Niederrhein, in der Zusammenarbeit zwischen Düsseldorf, dem Kreis Mettmann und dem Rhein-Kreis-Neuss und im größeren geographischen Kontext in der Initiative zur Bildung einer Metropolregion Rheinland. Eine organisatorische Bündelung von Ressourcen auf regionaler Ebene im Sinne eines „one-stop-shop“ für ausländische Investoren, die in anderen Metropolregionen zu finden ist, würde angesichts der intensiven Konkurrenz innerhalb der Region schwierig und bräuchte andere Steuerungsmechanismen, z.B. Ausgleichregelungen für die Verteilung von ausländischen Investitionen zwischen den Kommunen.

Kooperationsmöglichkeiten zwischen der Wirtschaftsförderung und anderen regionalen Akteuren, die keine kommunalen Anwerbungsinstanzen sind und wo deshalb Konkurrenzverhältnisse eine

geringere Rolle spielen, werden intensiv genutzt. Die Wirtschaftsförderungen arbeiten sehr eng mit den Agenturen für Arbeit zusammen. Ziele der Zusammenarbeit, die zum Teil durch formale Kooperationsvereinbarungen untermauert sind, sind die effektivere Verzahnung der jeweiligen Kompetenzen und Ressourcen und die Möglichkeit ein Gesamtpaket von Informationen über Flächen, Arbeitskräfteangebot, Qualifizierungs- und Fördermöglichkeiten an Investoren anzubieten. Auch werden die Ressourcen von Wirtschaftsförderungen und IHKs gebündelt, die im internationalen Vergleich sehr starke Partner sind. Am fortgeschrittensten ist diese Verzahnung im China-Kompetenzzentrum Düsseldorf, das die Anwerbung und Bestandspflegemöglichkeiten der Wirtschaftsförderung und der IHK für chinesische Unternehmen bündelt. Sie ist aber auch zu sehen z.B. durch die Rolle der IHK Mittlerer Niederrhein als Gesellschafter der Standort Niederrhein und den Wirtschaftsförderungen in Krefeld und Mönchengladbach sowie auch durch die Nutzung der Kontaktmöglichkeiten der IHKs zu Firmen in Nachbarländern wie den Niederlanden und zu den Netzwerken der Aussenhandelskammern.

Die Ergebnisse zeigen, dass die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Ebenen der Wirtschaftsförderung bei der Bestandspflege von bereits ansässigen ausländischen Unternehmen weniger klar definiert ist als bei der Anwerbung. Die Bestandspflegeaktivitäten der NRW.Invest und den kommunalen Wirtschaftsförderern laufen weitgehend parallel und die Zusammenarbeit und der Informationsaustausch erfolgen eher im Einzelfall, z.B. bei sehr wichtigen Investoren, bei Besuchen von Konzernleitungen oder bei Problemfällen. Als „Anwalt der Unternehmen“ vor Ort ist die Bestandspflege vor allem bei den kommunalen Wirtschaftsförderern verankert. Sie bieten zahlreiche Bestandspflegemaßnahmen für regionale, nationale und ausländische Unternehmen an. Diese umfassen primär Unternehmensbesuche und branchen- und themenspezifische Events, z.B. über Fachkräftebedarf, aber auch institutionalisierte Maßnahmen wie z.B. der Masterplan Industrie Düsseldorf. Diese Maßnahmen zielen vor allem darauf ab, den Bekanntheitsgrad des Wirtschaftsförderungsangebots bei den Unternehmen zu erhöhen und eine Vertrauensbasis zu den Unternehmen aufzubauen. Die Verbindungen der Wirtschaftsförderungen zur Agenturen für Arbeit und den IHKs ermöglicht das Zurückgreifen auf Ressourcen wie Standort- und Arbeitsmarktinformationen und Befragungen. Insgesamt betrachtet werden die Bestandspflegeaktivitäten der regionalen Akteure aber parallel und arbeitsteilig betrieben.

b) Interaktion zwischen regionalen Governanceakteuren und bereits ansässigen ausländischen Unternehmen

Die Studie deutet auf verschiedene Interaktionsmuster zwischen regionalen Akteuren und ausländischen Unternehmen hin:

- „ereignisbezogene Interaktion“: Unternehmen mit diesem Interaktionsmuster pflegen ein eher distanziertes Verhältnis zu regionalen Akteuren und arbeiten nur ereignisbezogen mit regionalen Akteuren zusammen. Sie sind in der Regel relativ kleine Unternehmen mit Vertriebsaktivitäten, für die die geographische Lage und die regionale Verkehrsinfrastruktur ausschlaggebend für die Ansiedlung in der Region waren.
- „fokussierte Interaktion“: Unternehmen in dieser Gruppe interagieren regelmäßig und intensiv mit einem regionalen Akteur - der kommunalen Wirtschaftsförderung - um Informationen und Unterstützung zu erhalten und sie als Broker zu anderen Akteuren zu nutzen. Dieses Interaktionsmuster ist besonders bei den Unternehmen zu finden, die relativ neu in der Region sind oder die nach Restrukturierung und/oder Managementwechsel ihre Zusammenarbeit mit regionalen Akteuren neu aufbauen.
- „vielfältige Interaktion“: Diese Unternehmen interagieren regelmäßig und intensiv mit mehreren regionalen Akteuren zusammen, um vertrauensvolle Beziehungen zu den Akteuren zu gewährleisten und benutzen diese unterschiedlichen Kanäle, um den Standort

und auch die Standortfaktoren aktiv mitzugestalten. Zwischen den Unternehmen und den regionalen Akteuren bestehen Beziehungen, die auf gegenseitiger Unterstützung beruhen. Unternehmen in dieser Gruppe sind vor allem große Unternehmen mit Produktions-, Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten in der Region, die intensivem konzerninternen Wettbewerb für Reinvestitionen und Erweiterungsinvestitionen ausgesetzt sind.

Neben den genannten Faktoren „Größe“, und „Aktivitäten“ der Unternehmen sowie „Strategien und Strukturen“ der Muttergesellschaften haben auch das Herkunftsland der Muttergesellschaften und die individuellen Einstellungen des lokalen Managements einen wichtigen Einfluss auf die Interaktionsmuster der Unternehmen mit regionalen Akteuren.

Die Studie identifiziert 4 Hauptgründe, warum ausländische Unternehmen mit regionalen Akteuren interagieren:

1. um Unterstützung in der Form von Standortargumenten bei konzerninternem Wettbewerb zu erhalten: Die Bereitstellung von „Facts and Figures“ über den Standort wie zum Beispiel das Arbeitskräfteangebot durch regionale Akteure dient als Zeichen an die Muttergesellschaft für regionale Unterstützung und verleiht der Überzeugungsarbeit des lokalen Managements gegenüber der Konzernleitung Objektivität
2. um einen „kurzen Draht“ zu Politik und Verwaltung zu bekommen, damit schnelle Entscheidungen bei Erweiterungsprojekten und „Wegweiser“ durch die Komplexität von Regelungen und Zuständigkeiten der Verwaltung gewährleistet sind
3. um regionale Standortfaktoren wie z.B. Infrastruktur, Attraktivität für Fachkräfte, Ausbildungsinhalte aktiv mitzugestalten durch Engagement in Gremien und Ausschüssen
4. um Wirtschaftsperspektiven in Politik und Verwaltung einzubringen, damit die Herausforderungen der Unternehmen verdeutlicht werden

Für das Management der Unternehmen, die intensive Interaktion praktizieren, hat die vertrauensvolle Interaktion mit regionalen Akteuren beim konzerninternen Wettbewerb um Investitionen eine wichtige Bedeutung. Denn über die harten Fakten zur „Performance“ des Unternehmens und zu den Vorteilen des Standortes hinaus, kann das vertrauensvolle Verhältnis mit regionalen Akteuren den Ausschlag geben bei Entscheidungen der Konzernleitung zwischen verschiedenen Standorten. Die intensive Zusammenarbeit mit regionalen Akteuren gibt Signale an das Konzernmanagement, dass Problemlösungsmöglichkeiten gefunden und schnelle Entscheidungen getroffen werden können und dass regionale Unterstützung bei der Realisierung von Investitionsprojekten gewährleistet ist.

c) Die Ergebnisse im internationalen Vergleich

1) England:

Im Vergleich zu Ländern ähnlicher Größe sind politische Entscheidungsstrukturen in England sehr zentralistisch. Die Politik der regionalen Governance wird primär in Westminster bestimmt und sehr vom Kurs der aktuellen Regierung beeinflusst. In 1998 etablierte die damalige Labour Regierung Regional Development Agencies (RDAs) in neun Regionen Englands. Diese Wirtschaftsförderungsgesellschaften hatten breite Aufgabenbereiche für die regionale Wirtschaftsentwicklung inne. Für die Anwerbung und Bestandspflege von ausländischen Unternehmen stellten sie eine Zwischenebene zwischen der nationalen Organisation UK Trade and Invest (UKTI) und der kommunalen Ebene dar. Allerdings war die Arbeitsteilung zwischen diesen Ebenen nicht ganz klar definiert und führte aufgrund des hohen Wettbewerbs für ausländische Investitionen zu erheblicher Doppelarbeit.

Die englische Studie zeigt, dass die RDAs vor allem in Bezug auf Humanressourcen drei wichtige Funktionen für bereits ansässige ausländische Unternehmen übernahmen: (1) als Wegweiser

durch das komplexe und fragmentierte Aus- und Weiterbildungssystem in England, (2) als Koordinator zwischen Unternehmen in der Region, die ähnliche Aus- und Weiterbildungsbedarfe haben und (3) als Broker zu Fördermitteln für Qualifizierungsmaßnahmen, die besonders wichtig für Unternehmen sind, die im starken internen Wettbewerb für Reinvestitionen stehen. Hier sind große Unterschiede zur Studie in der Region Düsseldorf/Niederrhein zu sehen. Die Funktionen der RDA in Bezug auf Humanressourcen resultierten in erster Linie aus dem im Vergleich zu Deutschland fehlenden koordinierten dualen Ausbildungssystem in Großbritannien. In dieser Hinsicht fungierten die englischen RDAs als „Füller“ von institutionellen Lücken. Dahingegen hat die Studie in der Region Düsseldorf/Mittlerer Niederrhein gezeigt, dass die IHKs und Agenturen für Arbeit wichtige Überzeugungsarbeit für die Vorteile des deutschen Ausbildungssystems vor allem gegenüber relativ neuangesiedelten ausländischen Unternehmen leisten. Darüber hinaus gestalten vor allem die Unternehmen, die in der Region Düsseldorf/Mittlerer Niederrhein vielfältige Interaktion mit regionalen Akteuren betreiben, das duale Ausbildungssystem durch Gremienarbeit aktiv mit, um ihre Wettbewerbsposition innerhalb des Konzerns durch die hohe Qualifizierung und Flexibilität ihrer Mitarbeiter zu gewährleisten und auszubauen.

Die Einführung der RDAs in England stellte eine relativ zentrale Form von Regionalisierung dar, da die RDAs durch die nationale Regierung finanziert wurden und an die nationale Regierung berichteten. In Ermangelung einer regionalen Regierungsebene fehlte es ihnen letztendlich an politischer Durchsetzungskraft. Durch die „top down“ Definition der neun Regionen fehlten den Regionen regionale Identitäten und sie umfassten sehr heterogene Wirtschaftsstrukturen, Themen, die auch in Nordrhein-Westfalen in Bezug auf die Diskussion um Metropolregionen relevant sind.

Die RDAs wurden 2011 durch die jetzige konservativ-liberale Koalitionsregierung abgeschafft. Die Anwerbung von ausländischen Investoren läuft nunmehr primär auf nationaler Ebene, geregelt durch einen Outsourcingvertrag zwischen der UKTI und einem Konsortium von privaten Consultingorganisationen und den britischen Industrie- und Handelskammern. Kommunen können zusätzlich entweder alleine oder in Kooperation Investoren anwerben. Während Großstädte die notwendigen Ressourcen haben, um Anwerbungsaktivitäten betreiben zu können und von den nationalen Akteuren wahrgenommen zu werden, sind kleinere Kommunen in peripheren Regionen sehr pessimistisch über ihre Möglichkeiten, die regionale Verteilung von ausländischen Investitionen zu beeinflussen. Gerade für große ansässige ausländische Unternehmen fehlt durch die Abschaffung der RDAs ein wichtiger Broker zu anderen Organisationen und zum Erwerb von Fördermitteln.

2) Irland:

Sehr zentralistisch ist auch das politische System in Irland, wobei dies sehr stark mit der Größe des Landes zusammenhängt. In Irland sind Anwerbungs- und Bestandspflegeaktivitäten durch die dominante Rolle der irischen Industrial Development Agency (IDA) vor allem national orientiert. Regionale und lokale Ebenen der Regierung und regionale Wirtschaftsförderungen spielen hingegen eine geringe Rolle. Die Ergebnisse der irischen Studie zeigen, dass durch einen breiten Konsens über die Rolle und Bedeutung von ausländischen Direktinvestitionen in Irland nationale und regionale Akteure konstruktiv zusammenarbeiten, um optimale Bedingungen für ausländische Unternehmen zu schaffen. Das Thema der regionalen Verteilung von Investitionen spielt eine deutlich geringere Rolle als in England, da die Berücksichtigung der Belange der regionalen Entwicklung durch die IDA von den regionalen Partnern anerkannt wird. Durch die vergleichsweise geringere Größe des Landes kann die IDA die regionalen Belange auch besser berücksichtigen. Nach Ende der Studie in Irland wurden die regionalen Wirtschaftsförderungsgesellschaften abgeschafft, weil man der Ansicht war, so effizienter zu arbeiten und Doppelarbeiten zu vermeiden.

Darüber hinaus zeigt die Studie, dass sich durch die Dominanz von ausländischen Unternehmen in Irland ein Kader von Managern entwickelt hat, die sehr erfahren im Umgang mit internem

Wettbewerb in multinationalen Konzernen und mit dem Lobbying bei Konzernleitungen sind. Sie haben informelle Netzwerke untereinander entwickelt, um best practices auszutauschen und bei der Mitgestaltung von Standortfaktoren zusammenzuarbeiten, um so die Position ihrer Unternehmen im Konzern nach vorne zu bringen.

3) Spanien

Im Vergleich zu England und Irland ist Spanien sehr dezentral und in 17 autonome Regionen aufgeteilt. Dementsprechend ist die Kompetenz für die Anwerbung und Bestandspflege von ausländischen Unternehmen primär auf regionaler Ebene verankert und Akteure auf nationaler Ebene spielen eine geringere Rolle. Die zwei untersuchten Regionen haben regionale Wirtschaftsförderungsgesellschaften. Obwohl relativ autonom im tagtäglichen Geschäft, werden sie stark von der Politik beeinflusst. Dieser Einfluss zeigt sich zum Beispiel dadurch, dass Regierungswechsel auf regionaler Ebene zu umfangreichen personellen Änderungen bei diesen Organisationen geführt haben. In einer der untersuchten Regionen, eine Metropolregion, lag die Kompetenz für die Anwerbung und Bestandspflege von ausländischen Unternehmen bis 2012 bei einem „one-stop-shop“. Aufgrund des starken Wettbewerbs für ausländische Investitionen betrieben aber große Kommunen innerhalb dieser Region zusätzliche Anwerbungseinheiten. Ähnlich wie in der Region Düsseldorf/Mittlerer Niederrhein interagierten ausländische Unternehmen mit dieser „one-stop-shop“, um einen Wegweiser durch die komplexen Verwaltungsregeln zu erhalten und um Unterstützung bei Standortargumenten zu erlangen.

Die Ergebnisse der spanischen Studie zeigen, dass durch die Verankerung von Bestandspflegekompetenzen bei einem zentralen Akteur sich enge und langfristige Vertrauensverhältnisse zu für die Region strategisch wichtigen ausländischen Unternehmen aufgebaut werden konnten. Diese Interaktion hatte eine besondere Bedeutung für das Management von den untersuchten Unternehmen bei kritischen Entscheidungen der Konzernleitungen über zukünftige Investitionen. In einigen Beispielen diente der „one stop shop“ als Broker zu anderen regionalen Akteuren, die zusammen mit den Unternehmen Koalitionen bildeten, um gemeinsam zu versuchen, Investitionen in der Region zu halten oder auszubauen. Diese Einheit wurde 2012 in Folge von Sparmaßnahmen in die Regionalregierung integriert.